



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS DE SAÚDE

PARECER Nº 01051/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 25000.132893/2025-49

INTERESSADOS: SECRETARIA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO E DO COMPLEXO ECONÔMICO-INDUSTRIAL DA SAÚDE - SECTICS/MS E OUTROS

ASSUNTOS: CONSULTA E ORIENTAÇÃO DE ATUAÇÃO - OUTROS ASSUNTOS

EMENTA: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DIÁRIAS E PASSAGENS. EMISSÃO DE BILHETES COM ORIGEM OU DESTINO DIVERSO DA SEDE DO SERVIDOR. POSSIBILIDADE EM CARÁTER EXCEPCIONAL.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta formulada pelo Ofício nº 1325/2025/SECTICS/COGAD/SECTICS/MS, direcionada à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, que versa sobre a possibilidade de emissão de bilhetes de passagem aérea com origem ou destino diferente da sede do órgão, em situações excepcionais envolvendo servidores do Ministério da Saúde. Em resumo, questiona-se se a Administração pode custear trechos de viagem partindo de localidade distinta da sede do servidor, ou com retorno para localidade diversa, especificamente nas hipóteses delimitadas na consulta. Os autos foram enviados a essa Consultoria por meio do Despacho SE/GAB/SE/MS, de 25 de agosto de 2025.

2. O Ofício solicitante aponta que a análise deve considerar as normas pertinentes bem como os princípios da Administração Pública. Pretende-se esclarecer: (a) se é juridicamente viável custear trechos de ida ou retorno tendo como origem/destino localidades distintas da sede do serviço do servidor; (b) quais critérios objetivos devem ser observados caso se admita tal prática; e (c) quais os procedimentos formais a serem adotados no âmbito do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP) para assegurar respaldo e registro adequado da decisão.

3. Dentre outros documentos, instruem estes autos eletrônicos:

- Ofício nº 1325/2025/SECTICS/COGAD/SECTICS/MS (Sapiens Seq. 1; SEI/MS nº 0049485331);
- Despacho SE/GAB/SE/MS (Sapiens Seq. 2; SEI/MS nº 0049959589).

4. Nesses termos, os presentes autos foram distribuídos ao Advogado da União signatário para a análise jurídica e emissão de parecer.

5. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 - Considerações preliminares

6. Inicialmente, cabe destacar o que dispõe a Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, que instituiu a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, naquilo que trata da competência das Consultorias Jurídicas junto aos Ministérios:

Art. 11 - Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente:

I - assessorar as autoridades indicadas no caput deste artigo;

(...)

V - assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem por ela praticados ou já efetivados, e daqueles oriundos de órgão ou entidade sob sua coordenação jurídica;
(grifos nossos)

7. Dessa maneira, consoante se observa dos dispositivos acima, compete a esta Consultoria Jurídica a análise de questões estritamente jurídicas, com o viés de subsidiar a avaliação final por parte das autoridades da Pasta assessorada. Dessa forma, a aferição de questões técnicas e de conveniência e oportunidade competem exclusivamente à área técnica e aos gestores da Pasta assessorada. Corrobora com esse entendimento o Enunciado de Boa Prática Consultiva - BPC nº 07, da Consultoria-Geral da União - CGU/AGU, cujo teor se transcreve, *in verbis*:

Enunciado nº 7: A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.
(grifos nossos)

8. Sobre tais temas, portanto, parte-se da premissa de que as autoridades competentes se municiaram dos conhecimentos específicos imprescindíveis à análise dessas questões, verificando a exatidão das informações técnicas relevantes e zelando pela avaliação adequada dos temas não-jurídicos enfrentados. Logo, é mister registrar que a análise dessa Consultoria restringir-se-á apenas aos aspectos de juridicidade.

9. Nesse sentido, considerando todo o exposto acima, cabe registrar desde já que não incumbe a esta CONJUR-MS se imiscuir em avaliação de mérito ou mesmo em valoração sobre os fundamentos utilizados para embasar as conclusões e decisões adotadas no exame casuístico da matéria, muito embora se possa tecer recomendações - as quais a área técnica poderá ou não acatar - sobre a regularidade dos ritos adotados.

2.2 - Análise jurídica

2.2.1 - Regime jurídico de diárias e passagens – deslocamento a serviço

10. O Decreto nº 5.992/2006 estabelece o regime geral de concessão de diárias e passagens na Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. De acordo com esse diploma, o servidor que se afastar da sua sede de serviço, a interesse da administração, faz jus à cobertura de despesas de viagem, visando indenizá-lo pelas despesas extraordinárias de hospedagem, alimentação e locomoção urbana.

11. Em termos gerais, portanto, há amparo legal para a Administração emitir passagens aéreas e conceder diárias quando o servidor é deslocado para outro ponto do território nacional ou exterior, em caráter eventual ou transitório, a serviço.

12. Por padrão, os deslocamentos custeados pelo órgão têm como ponto de partida e de retorno a própria sede de exercício do servidor, conforme a lógica de que as viagens oficiais se iniciam e terminam no local onde ele está lotado. Esse princípio decorre do conceito de “afastamento da sede” adotado na legislação.

13. Regulamentações internas de diversos órgãos, que serão abordadas na sequência, confirmam tal premissa, prevendo inclusive que a proposta de concessão de passagens deve prever o retorno à localidade de sede do servidor, salvo justificativa em contrário. Do mesmo modo, orientações normativas como a IN SLTI nº 3/2015 enfatizam a necessidade de programação racional das viagens, por exemplo, escolha de voos mais econômicos, horários adequados ao trabalho e antecedência mínima na emissão dos bilhetes, de forma a garantir economicidade e eficiência na gestão de viagens.

14. Em especial, a IN 3/2015 impõe que a escolha das passagens privilegie sempre o menor preço, na classe econômica, respeitados os horários compatíveis com a missão, reforçando o princípio da economicidade.

15. No âmbito do Ministério da Saúde, o Manual de Concessão de Diárias e Passagens da SAPS (2023) já contempla a hipótese em análise ao prever que a compra de passagens com saída ou retorno em localidade diferente da sede somente é admissível se houver justificativa circunstanciada e comprovação de que não implicará ônus adicional ao erário. Tal diretriz interna, ao replicar e detalhar os comandos do Decreto nº 5.992/2006 e da IN nº 3/2015, reforça a segurança jurídica da adoção excepcional de itinerários distintos da sede, desde que observados os parâmetros de formalidade, economicidade e interesse público.

16. Observa-se que as normas gerais não vedam expressamente a emissão de bilhetes aéreos com origem ou destino fora da sede do serviço. O que se extrai do ordenamento é que essas situações não são a regra, devendo ser encaradas como excepcionais e sempre pautadas pelo interesse público. Cabe analisar, pois, em que condições específicas tais emissões “fora da sede” poderiam ocorrer sem afronta às normas e princípios.

2.2.2 - Emissão de passagens com origem/destino diverso da sede – possibilidade e condições

17. Não havendo proibição absoluta na legislação, a emissão de bilhetes cujo ponto de origem ou de retorno difira da sede do servidor pode ser admitida em caráter excepcional, desde que estritamente pautada pelo interesse público e pela necessidade do serviço. A análise conjunta do Decreto 5.992/2006, da IN 3/2015 e de normas complementares indica critérios objetivos que devem balizar essa prática excepcional, como justificativa formal, superior interesse público, menor custo e ausência de prejuízo ao erário.

18. A compra de passagens com saída ou retorno em localidade diferente da sede do serviço somente é permitida se houver justificativa prévia e comprovação de que isso não implicará ônus adicional para a Administração. Em outras palavras, é indispensável demonstrar, documentalmente, que adotar um trecho alternativo não custará mais caro do que custaria emitir a passagem a partir da sede original do servidor. O princípio da economicidade impõe que qualquer exceção seja financeiramente vantajosa ou, no mínimo, neutra para os cofres públicos.

19. Nesse sentido, caso o deslocamento partindo de local diverso proporcione **redução de despesas**, por exemplo, o servidor já está próximo ao local da missão, evitando custos maiores de deslocamento desde a sede, esse fator reforça a **razoabilidade da medida**. Se, contudo, o trecho alternativo acarretar custo maior em relação ao itinerário convencional desde a sede, a Administração deverá avaliar se há justificativa de interesse público suficientemente forte (urgência, relevância da participação do servidor, entre outros) para justificar arcar com a diferença.
20. Boas práticas administrativas sugerem que, não havendo outra solução, o servidor não seja beneficiado dessa diferença de custo em razão de interesse exclusivamente pessoal. Inclusive, há normativos setoriais prevendo que, se o servidor solicitar retorno/origem diverso sem que seja a alternativa mais econômica, ele próprio deve ressarcir à União a diferença tarifária apurada. Embora essa previsão seja aplicada especificamente em certas entidades, ela ilustra o princípio geral de que recursos públicos não devem custear trechos extras de caráter pessoal.
21. Assim, a orientação adequada é somente permitir origem/destino fora da sede quando não resultar em despesa maior; em caso excepcional de resultado mais oneroso, exigir análise de alto nível e medidas compensatórias.
22. Com relação a matéria tratada, em consonância ao exposto até aqui, o Manual de concessão de diárias e passagens SAPS (2023) assim dispõe:
- 7.1.16 A compra de passagens com saída ou retorno em localidade diferente da sede de serviço do proposto, só é permitida se devidamente justificada e comprovada que não implicará ônus adicional à Saps.
23. Já a Portaria nº 966, de 02 de julho de 2020, da Anatel, que a prova a norma de concessão de diárias e passagens no âmbito da Anatel, expande a previsão e possui a seguinte redação:
- § 2º A pedido do Proposto, as passagens aéreas poderão ser emitidas com origem e/ou retorno para localidade diferente da Sede de serviço. (Incluído pela Portaria nº 2532, de 19 de janeiro de 2023)
- § 3º Na hipótese do § 2º, se a opção mais econômica for a emissão de passagens tendo como origem e/ou retorno a Sede de serviço, o Proposto deverá ressarcir à Anatel o valor da Diferença tarifária, comprovando o ressarcimento no momento da prestação de contas. (Incluído pela Portaria nº 2532, de 19 de janeiro de 2023)
24. Por fim, a Portaria 146, de 29 de novembro de 2022, do IBAMA, assim estabelece:
- Art. 13. As solicitações poderão incluir restrições ou indicação quanto ao aeroporto de embarque ou desembarque nas cidades em que houver mais de um, ou nos casos de localidade diversa à sede do Proposto ou do destino da missão, desde que estejam acompanhadas de justificativas e que não contrariem os interesses da Administração, ou comprometam a otimização do tempo de trabalho ou preservação da capacidade laborativa do Proposto.
- § 1º Nos casos em que a Unidade Solicitante indicar o embarque ou desembarque em aeroporto situado em localidade diversa à sede do Proposto ou do destino da missão, deverão ser anexadas à PCDP as cotações comprovando a inexistência de custo adicional para a Administração com a aquisição das passagens aéreas.
- § 2º A cotação de que trata o § 1º do caput deverá ser atestada pelo Setor de Passagens, que deverá anexá-la à PCDP juntamente com a cotação de passagens aéreas para o trecho original da missão.
- (...)
- § 2º Nos casos em que a Unidade Solicitante indicar o embarque ou desembarque em aeroporto situado em localidade diversa à sede do Proposto ou do destino da missão, o Solicitante de Passagem deverá realizar as cotações, atestando a inexistência de custo adicional para a Administração, juntando as cotações à PCDP.
25. Observa-se que a emissão de passagens aéreas com origem ou destino diverso da sede do servidor ou do local da missão encontra respaldo jurídico e administrativo na regulamentação vigente da Administração Pública Federal, desde que observados requisitos objetivos que resguardem o interesse público e a economicidade.
26. O Manual da SAPS (2023) estabelece, de modo expresso, que a compra de passagens em localidade diversa somente é admissível quando devidamente justificada e comprovado que não acarretará ônus adicional à Administração. A Portaria nº 966/2020 da Anatel, por sua vez, avançou ao prever a possibilidade de o servidor requerer a emissão de bilhete em localidade distinta, condicionando, entretanto, que eventual diferença tarifária seja integralmente ressarcida pelo próprio servidor, de modo a evitar prejuízo ao erário e assegurar a economicidade do ato.
27. De forma convergente, a Portaria nº 146/2022 do IBAMA igualmente admite a indicação de embarque ou desembarque em aeroporto situado em localidade diversa à sede do servidor ou ao destino da missão, desde que instruída com justificativas e acompanhada de cotações que comprovem a inexistência de custo adicional para a Administração, as quais devem ser atestadas pelo setor responsável e anexadas à Proposta de Concessão de Diárias e Passagens.
28. Diante desse quadro normativo, verifica-se a existência de uniformidade de entendimento entre órgãos da Administração, todos convergindo para a possibilidade da medida em caráter excepcional, condicionada a justificativa formal circunstanciada, comprovação de que não haverá custo adicional para a Administração, ou, havendo, que este seja ressarcido pelo servidor e **autorização da autoridade competente**.
29. Assim, a adoção da prática consultada pelo Ministério da Saúde, em hipóteses devidamente justificadas e

instruídas nos termos acima, mostra-se juridicamente viável e administrativamente recomendável, reforçando os princípios da legalidade, da economicidade e da racionalização da atividade administrativa, além de garantir a necessária segurança jurídica aos atos praticados.

30. A autoridade competente para aprovar a viagem deve anuir expressamente a essa justificativa. Ou seja, a decisão deve ser chancelada pelas instâncias superiores responsáveis pela autorização de diárias e passagens no órgão. A anuência superior prévia resguarda a legalidade do ato e evidencia a observância do princípio da legalidade e controle hierárquico.

31. Em síntese, é juridicamente viável emitir passagens com origem/destino fora da sede do servidor desde que a medida seja motivada por interesse do serviço, em caráter excepcional, seja apresentada e aprovada justificativa formal circunstanciada, não resulte em despesa adicional para a Administração e haja aprovação pelas autoridades competentes, com a devida transparência e registro.

32. Verifica-se que a interpretação ora apresentada encontra ressonância em manifestações anteriores de órgãos da Administração Pública federal. Destaca-se, em especial, a Nota Técnica nº 10.233/2018/MP e a Nota Técnica nº 33.582/2021/ME, que admitiram a emissão de bilhetes aéreos com origem ou destino diverso da sede do servidor, desde que respeitados os princípios da economicidade e da legalidade.

33. Tais entendimentos foram posteriormente reafirmados em pareceres jurídicos no âmbito da Advocacia-Geral da União, a exemplo do **Parecer nº 00369/2022/PF-ANTT/PGE/AGU** (NUP 50500.230671/2022-54, Sapiens Seq. 3), o qual concluiu ser admissível a prática, condicionando-a a justificativa formal e à comprovação de que não implicará ônus adicional para a Administração.

34. Assim se manifesta a Procuradoria Federal junto à ANTT:

(...)

Tem-se, ainda, que, conforme ressaltado pela Área Consultante, o Ministério da Economia, por meio da Nota Técnica nº 10233/2018/MP (SEI 14072503) e da Nota Técnica nº 33582/2021/ME (SEI 14072858), se manifestou acerca do tema, reconhecendo a possibilidade de emissão de passagem para servidor que se deslocará, a serviço da Administração, partindo de localidade diversa da de exercício. Por pertinente, cumpre transcrever elucidativos trechos das citadas manifestações:

Nota Técnica nº 10233/2018/MP:

7. Denota-se que a interpretação da Anac tem caráter deveras restritivo quanto à aplicação da legislação que rege a matéria. **Não se verifica razoável a vedação de emissão de passagem de outra localidade de partida que não a do exercício do servidor, mormente se considerar que não acarretará em ônus para a Administração.**

8. Ainda que a passagem fosse mais cara, entende-se possível que o servidor possa arcar com a diferença da emissão de local diverso, conforme apregoa o § 3º do art. 18 da IN 3, de 2015.

(...)

10. Cabe salientar, contudo, que para que seja emitida a passagem de localidade diferente é necessário anuência da autoridade competente para autorização da viagem, visto que o § 3º do art. 18 da IN 3, de 2015, permite que sejam feitas alterações de passagem com ônus para o órgão ou entidade desde que "determinado ou autorizado pela Administração".

CONCLUSÃO

11. Assim, consigna-se que é possível que a autoridade máxima da Administração autorize a emissão de passagem para servidor que deslocar-se-á ao exterior partindo de localidade diversa da de exercício. Caso a passagem seja de maior valor do que aquela partindo do local de exercício, caberá ao próprio servidor arcar com os custos adicionais, salvo se estiver em localidade diversa a serviço. Grifamos.

Nota Técnica nº 33582/2021/ME:

7. A Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, dispõe: "afastar-se da sede em caráter eventual ou transitório para outro ponto do território nacional ou para o exterior, fará jus a passagens e diárias destinadas a indenizar as parcelas de despesas extraordinária com pousada, alimentação e locomoção urbana, conforme dispuser em regulamento." (grifos no original). Por sua vez, a Instrução Normativa nº 3, de 11 de fevereiro de 2015, que trata das diretrizes para aquisição de passagens aéreas traz a seguinte disposição: "Art. 18 [...] §3º *Quaisquer alterações de percurso, data ou horário de deslocamentos serão de inteira responsabilidade do servidor, se não forem autorizadas ou determinadas pela Administração.*"

(...)

9. Denota-se que não se verifica razoável a vedação de emissão de passagem de outra localidade de partida que não a do exercício do servidor, quando não acarretar ônus para a Administração.

10. Ainda que a passagem fosse mais cara, entende-se possível que o servidor possa arcar com a diferença da emissão de local diverso, conforme apregoa o §2º do art. 18 da IN nº 3, de 2015.

(...)

CONCLUSÃO

13. Assim, consigna-se que **é possível que a Autoridade competente autorize a emissão de passagem para servidor que se deslocará, a serviço da Administração, partindo de localidade diversa da de exercício, ainda que este integre o Programa de Gestão.** Caso a passagem seja de maior valor do que aquela partindo do local de exercício, caberá ao próprio servidor arcar com os custos adicionais, salvo se já estiver em localidade diversa de seu exercício original, a serviço da Administração.

Nesta linha, cumpre citar, ainda, a título exemplificativo, o regramento trazido pela Portaria SA/SG/PR nº 129, de 11 de novembro de 2021:

Art. 7º O participante do programa de gestão que efetue viagem a serviço, no interesse da Administração, para outro ponto do território nacional ou para o exterior, **fará jus a passagens e diárias** destinadas a indenizar as parcelas de despesas extraordinárias com pousada, alimentação e locomoção urbana, **utilizando-se sempre como ponto de referência Brasília, no Distrito Federal, para definição do valor do custeio.**

§ 1º A pedido do participante, a Presidência da República poderá emitir as passagens aéreas entre a localidade de domicílio permanente do participante, registrada em seus assentos funcionais, e o destino.

§ 2º Na hipótese do §1º, se a opção mais econômica for a emissão de passagens a partir de Brasília, o participante deverá ressarcir a Presidência da República o valor da diferença das passagens no prazo de cinco dias a contar do término da viagem. Destacamos.

(...)

Traçado tal panorama, em resposta ao primeiro questionamento formulado no doc. SEI 14069254, conclui-se, à luz do art. 13 do Decreto nº 11.072/2022 e do art. 18-B da Instrução Normativa nº 3/2015, bem como dos princípios da economicidade e da racionalização da atividade administrativa, pela possibilidade de emissão de passagem aérea para servidor que se deslocará, a serviço da Administração, partindo/retornando de/para local diverso do de exercício/lotação, caso esta opção seja mais econômica/não acarrete qualquer ônus para a Administração. Por sua vez, na hipótese da passagem ser de valor maior do que aquela partindo do local de exercício/lotação do servidor, tem-se que, ainda assim, afigura-se possível, em nosso entender, a sua emissão, desde que o servidor arque com os custos adicionais, haja vista o quanto consignado no parágrafo 13 deste Parecer. Vale frisar, inclusive, que tal linha de intelecção encontra guarida nas anteriormente citadas manifestações do Ministério da Economia.

(...)

35. Dessa forma, recomenda-se que, em hipóteses como as descritas nos autos, convocação de servidor em deslocamento pessoal no final de semana ou interrupção de férias por necessidade da Administração, o Ministério da Saúde observe os procedimentos fixados pelo Manual SAPS, quais sejam: elaboração de justificativa circunstanciada da excepcionalidade, demonstração de economicidade e anuência expressa da autoridade competente. O cumprimento fiel dessas exigências assegura transparência e legitimação administrativa da decisão.

36. Para assegurar o respaldo formal das situações em análise, é fundamental que todos os atos sejam devidamente registrados no processo administrativo e no SCDP.

37. Deve-se instruir um processo administrativo, contendo a justificativa formal escrita elaborada pela área demandante ou chefia do servidor, expondo as circunstâncias excepcionais e os critérios de economicidade. Além disso, a prestação de contas no SCDP, deve-se incluir todos os comprovantes usuais e, se aplicável, a comprovação de eventual ressarcimento de diferença de tarifa. Observados esses procedimentos, o órgão estará amparado pelo princípio da transparência e terá como demonstrar que agiu com planejamento e cautela.

38. Adicionalmente, recomenda-se que o Ministério da Saúde avalie a conveniência de expedir orientação normativa interna específica acerca da matéria, com vistas a padronizar e uniformizar os procedimentos relativos à emissão de passagens aéreas com origem ou destino diverso da sede dos servidores. A edição de ato administrativo interno, de caráter normativo ou mesmo orientativo, contribuirá para conferir maior clareza e previsibilidade às unidades demandantes, evitando decisões casuísticas e reduzindo riscos de interpretações divergentes.

39. Tal providência permitirá consolidar, em âmbito ministerial, os requisitos já delineados pela legislação e por normas complementares, bem como aqueles previstos em atos congêneres de outros órgãos da Administração Pública Federal, assegurando a observância cumulativa dos requisitos acima delimitados.

40. Com isso, além de reforçar os princípios da legalidade, da economicidade, da razoabilidade e da transparência, a iniciativa contribuirá para a construção de um padrão decisório estável e objetivo, resguardando os gestores quanto à responsabilização futura e conferindo a necessária segurança jurídica aos atos praticados.

3. CONCLUSÃO

41. Diante do exposto, conclui-se que a **emissão de passagens aéreas com origem ou destino diverso da sede do servidor é juridicamente possível em caráter excepcional**, desde que:

- i) seja devidamente justificada por escrito, demonstrando a necessidade do serviço e o interesse público;
- ii) reste comprovado documentalmente que não haverá custo adicional para a Administração, ou, se houver diferença tarifária, que esta seja arcada pelo próprio servidor;
- iii) haja anuência expressa da autoridade competente para a autorização da viagem; e
- iv) todos os atos sejam formalizados e registrados no processo administrativo e no SCDP e posterior prestação de contas.

42. O entendimento aqui firmado encontra respaldo nos normativos aplicáveis (Decreto nº 5.992/2006, IN nº

3/2015), bem como em outros atos infralegais de outros órgãos da Administração Pública Federal, que preveem expressamente a hipótese de emissão em localidade diversa, condicionada à justificativa e à economicidade.

43. Ademais, a posição adotada coaduna-se com as manifestações da Procuradoria Federal junto à ANTT (PARECER n. 00369/2022/PF-ANTT/PGF/AGU), Ministério do Planejamento (Nota Técnica nº 10.233/2018/MP) e do Ministério da Economia (Nota Técnica nº 33.582/2021/ME), que reconheceram a viabilidade da prática, desde que observados os princípios da legalidade e da economicidade, e, em caso de maior valor, que a diferença seja suportada pelo servidor.

44. Assim, a prática consultada pela SECTICS/MS, em hipóteses de convocação de servidores em finais de semana ou de interrupção de férias por necessidade da Administração, mostra-se juridicamente viável e administrativamente recomendável, quando atendidas as condições acima descritas, a fim de prestigiar os princípios da legalidade, da economicidade, da razoabilidade e da transparência, além de conferir a necessária segurança jurídica aos atos praticados.

45. Por derradeiro, em caso de aprovação da presente manifestação, sugere-se que sejam os presentes autos devolvidos à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde - SE/MS para tomar as providências que entender cabíveis.

À consideração superior.

Brasília, 02 de setembro de 2025.

RAFAEL VITOR SOARES FERNANDES

Advogado da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000132893202549 e da chave de acesso 452114be



Documento assinado eletronicamente por RAFAEL VITOR SOARES FERNANDES, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2864655363 e chave de acesso 452114be no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAFAEL VITOR SOARES FERNANDES, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 02-09-2025 21:08. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS DE SAÚDE

DESPACHO Nº 03341/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 25000.132893/2025-49

INTERESSADOS: SECRETARIA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO E DO COMPLEXO ECONÔMICO-INDUSTRIAL DA SAÚDE - SECTICS/MS E OUTROS

ASSUNTOS: CONSULTA E ORIENTAÇÃO DE ATUAÇÃO - OUTROS ASSUNTOS

1. Aprovo o Parecer n. 01051/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU, da lavra do Advogado da União, Rafael Vitor Soares Fernandes, em seus fundamentos e conclusão.
2. Trata-se de consulta realizada pela Secretaria Executiva do Ministério da Saúde no que diz respeito a solicitação de orientação jurídica acerca da possibilidade de emissão de bilhetes de passagem aérea com origem ou destino diferente da sede do órgão, em situações excepcionais envolvendo servidores do Ministério da Saúde, como disposto no Ofício nº 1325/2025/SECTICS/COGAD/SECTICS/MS.
3. Para fundamentar essa análise o parecer discorre sobre a legislação aplicável ao caso e manifestações jurídicas no âmbito da Advocacia-Geral da União.
4. Como disposto, é reconhecido que as normas gerais não vedam expressamente a emissão de bilhetes aéreos com origem ou destino fora da sede do serviço, de modo que a emissão de bilhetes cujo ponto de origem ou de retorno difira da sede do servidor pode ser admitida em caráter excepcional, desde que estritamente pautada pelo interesse público e pela necessidade do serviço.
5. Nesse sentido, a análise conjunta do Decreto 5.992/2006, da IN 3/2015 e de normas complementares indica critérios objetivos que devem balizar essa prática excepcional, como justificativa formal, superior interesse público, menor custo e ausência de prejuízo ao erário.
6. O Manual da SAPS (2023) estabelece, de modo expresso, que a compra de passagens em localidade diversa somente é admissível quando devidamente justificada e comprovado que não acarretará ônus adicional à Administração.
7. A Portaria nº 966/2020 da Anatel, por sua vez, avançou ao prever a possibilidade de o servidor requerer a emissão de bilhete em localidade distinta, condicionando, entretanto, que eventual diferença tarifária seja integralmente ressarcida pelo próprio servidor, de modo a evitar prejuízo ao erário e assegurar a economicidade do ato.
8. De forma convergente, a Portaria nº 146/2022 do IBAMA igualmente admite a indicação de embarque ou desembarque em aeroporto situado em localidade diversa à sede do servidor ou ao destino da missão.
9. Portanto, a viabilidade jurídica e administrativa existe, mas **está condicionada à inexistência de ônus adicional para a Administração (ou, havendo, que este seja ressarcido pelo servidor), à justificativa formal circunstanciada e à prévia e expressa autorização da autoridade competente, devidamente justificada.**
10. Necessário destacar que se trata de **situação excepcional**, devendo ser apresentada justificativa clara e objetiva que demonstre o interesse público na medida, seja por: (i) economicidade (comprovação de que a emissão do bilhete com origem/destino diverso resulta em custo igual ou inferior ao da passagem convencional); (ii) conveniência administrativa (situações em que o servidor já se encontra em localidade próxima ao destino da missão, ou em que o retorno direto à sede seria desnecessário e antieconômico, especialmente se o servidor estiver em gozo de férias ou licença); ou (iii) otimização do tempo do servidor (evitar deslocamentos desnecessários que não agregam valor ao serviço público).
11. De igual modo, necessário destacar os princípios da razoabilidade e moralidade, de modo que a decisão deve ser razoável e não pode configurar desvio de finalidade ou benefício indevido ao servidor. Todos os atos e justificativas devem ser devidamente registrados e acessíveis para fins de controle, reforçando-se a transparência.
12. Nada obstante, não podemos desconsiderar que a própria Instrução Normativa nº 3, de 11 de fevereiro de 2015, que dispõe sobre diretrizes e procedimentos para aquisição de passagens aéreas pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, admite, em seu art. 18-B, ainda que com ressalva, a possibilidade de alterações de percurso. Vejamos:

Art. 18-B. **Quaisquer alterações de percurso, data ou horário de deslocamentos serão de inteira responsabilidade do servidor, se não forem autorizadas ou**

13. E, como destacado no Parecer n. 01051/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU, o Ministério da Economia, por meio da Nota Técnica nº 10233/2018/MP e da Nota Técnica nº 33582/2021/ME, se manifestou acerca do tema, reconhecendo a possibilidade de emissão de passagem para servidor que se deslocará, a serviço da Administração, partindo de localidade diversa da de exercício.

14. No mesmo sentido se manifestou o Parecer nº 00369/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (NUP 50500.230671/2022-54), que, reforçando as supramencionadas notas, concluiu pela possibilidade de emissão de passagem aérea para servidor que se deslocará, a serviço da Administração, partindo/retornando de/para local diverso do de exercício/lotação, caso esta opção seja mais econômica/não acarrete qualquer ônus para a Administração.

15. Por todo o exposto, conclui-se que a emissão de passagens aéreas com origem ou destino diverso da sede do servidor é juridicamente possível em caráter excepcional, nos termos e condições do Parecer nº 01051/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU.

16. Ressalte-se que a atuação da Consultoria Jurídica se restringe à análise da juridicidade dos atos administrativos submetidos à sua apreciação, cabendo exclusivamente à área técnica competente a verificação do mérito, da oportunidade e da conveniência da medida, bem como a instrução adequada do feito com os elementos fáticos e documentais necessários à comprovação do atendimento dos requisitos normativos aplicáveis.

17. Em sendo aprovada a presente manifestação, devolvam-se os autos a SE/MS para ciência e providências cabíveis.

À apreciação superior.

Brasília, 04 de setembro de 2025.

ANA PAULA BARBEJAT
Coordenadora-Geral de Assuntos de Saúde
Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde
CGAS/CONJUR-MS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000132893202549 e da chave de acesso 452114be



Documento assinado eletronicamente por ANA PAULA BARBEJAT, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2912371176 e chave de acesso 452114be no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA PAULA BARBEJAT, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 04-09-2025 16:38. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE
GABINETE DA CONSULTORIA JURÍDICA
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO G

DESPACHO Nº 03350/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 25000.132893/2025-49

INTERESSADOS: SECRETARIA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO E DO COMPLEXO ECONÔMICO-INDUSTRIAL DA SAÚDE - SECTICS/MS E OUTROS

ASSUNTOS: Consulta. Emissão de bilhetes de passagem aérea com origem ou destino diferente da sede do órgão.

1. **Aprovo** nos termos do DESPACHO Nº 03341/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU, subscrito pela Procuradora da Fazenda Nacional Ana Paula Barbejat, Coordenadora-Geral de Assuntos de Saúde, o PARECER Nº 01051/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU, exarado pelo Advogado da União Rafael Vitor Soares Fernandes, adotando seus fundamentos e conclusões.

2. Ao Apoio Administrativo desta Consultoria Jurídica, para que:
- a) junte as presentes manifestações ao Sistema SEI e encaminhe os autos à **Secretaria-Executiva - SE/MS**, para ciência e adoção das providências que entender cabíveis;
 - b) após, arquive o processo em epígrafe no Sistema Sapiens, até nova manifestação.

Brasília, 05 de setembro de 2025.

CIRO CARVALHO MIRANDA

Advogado da União

Consultor Jurídico junto ao Ministério da Saúde

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000132893202549 e da chave de acesso 452114be



Documento assinado eletronicamente por CIRO CARVALHO MIRANDA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2912923010 e chave de acesso 452114be no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CIRO CARVALHO MIRANDA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 05-09-2025 16:22. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.